

노인의 모든 인권 향유에 관한 독립 전문가의 보고서,

클라우디아 말러 *

Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons,

Claudia Mahler *

요약

본 보고서는 노인 인권에 관한 결의안 42/12에 따라 인권이사회에 제출되었다.

이 보고서에서 독립 전문가는 연령주의와 연령차별의 만연함에 대한 조사와 인식 개선 활동 및 가능한 원인과 징후를 분석한다. 또한 국제 및 지역적 차원에서 기존의 법과 정책적 틀이 연령주의와 연령차별을 예방하는 방식을 검토한다. 이후 독립전문가가 내린 결론과 권고사항은 각국이 연령주의와 연령차별을 해소 및 예방하며, 노인의 권리 증진 및 보호를 보장하기 위한 틀을 설계하고 이행하는 데 도움을 주려는 것이다. 이 보고서에는 보고 기간 중 독립 전문가의 활동에 대한 개요도 담겨 있다.

* 제출자의 통제를 벗어난 상황으로 인해 계획된 발간일 이후 본 보고서를 발행하기로 합의했음(Agreement was reached to publish the present report after the standard publication date owing to circumstances beyond the submitter's control).

IV. 법과 정책적 틀(Legal and policy framework)

A. 국제법에서의 연령주의와 연령차별 (Ageism and age discrimination in international law)

38. 국제 인권법에서 차별은 모든 분야에서 일어나는 동등성에 입각한 인권과 근본적 자유의 인정, 향유 및 그 행사를 훼손하거나 무효로 하려는 목적이나 효과를 가진 구별, 배제, 제한으로 정의된다.²⁸ 연령차별은 개인이나 집단의 연령을 기준으로 국제적으로 합의된 인권에 가해지는 제한이다.

39. 국제 인권법에는 명확하고 포괄적인 연령차별 금지가 결여돼 있으나 “기타 지위(other status)”를 이유로 연령차별을 금지한 것은 연령에 적용되는 것으로 해석돼 왔다. 유엔 조약 중 두 개의 협약만이 연령에 대해 명시적으로 언급한다. ‘모든 이주노동자와 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)’의 비차별과 관련된 제7조에서 당사국은 연령을 포함하여 어떠한 구분도 없이 협약에 나온 권리를 보장하는 일을 행하기로 합의하였다. ‘장애인 권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)’의 인식 제고와 관련된 제8조에서 당사국은 연령을 포함한 장애인과 관련된 고정관념, 편견 및 유해 행위에 대처하기 위한 조치를 채택하기로 합의하였다.

40. 연령차별 금지가 명확하지 않다는 점은 국제법이나 국내법에서 연령에 따른 차별 대우를 허용 가능한 차별이라고 보는 이유를 부분적으로 설명할 수 있다. 이는 당사국이 인종주의, 성차별주의, 장애인 차별주의의 근절을 위한 조치를 행할 것을 의무화하는 기존 조약과는 극명한 대조를 이룬다. 연령에 기반하거나 성별 등의 특성과 결합한 연령에 따른 고정관념에 대한 언급은

²⁸ A/HRC/33/44, para. 62.

있었으나 “연령주의(ageism)”라는 용어 자체는 유엔 인권 조약 기구에서 거의 사용되지 않는다.²⁹

41. 2009년 ‘경제적·사회적·문화적 권리 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)’는 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)’에 따라 몇 개의 맥락에서 연령이 금지된 차별 사유라고 결론지었다.³⁰ 이는 연령차별방지는 해당 연령차별적 처우가 “객관적이거나 합리적(objective or reasonable)”이라고 증명되지 않는 한 국제법에서 허용될 수 있다고 규정한다. 우려스러운 점은 연령차별적 처우에 대한 기존의 많은 사유 자체가 연령주의의 만연으로 인해 지역사회에서 “합리적”으로 받아들여지는 연령주의적 또는 고정관념적 태도나 가정을 대변하고 있다는 점이다. 특히 상기 위원회는 유급 일자리를 찾는 실직 노인에 대한 차별, 전문훈련 또는 재훈련에의 접근성, 거주지로 인한 불평등한 노령연금의 수급으로 빈곤한 노인에 대한 해결책이 필요하다고 강조하였다.

42. 이전에 상기 위원회는 정년퇴직이나 고등교육에의 접근 등 차별이 지속해서 용인되는 몇 가지 분야에서 당사국이 연령 장벽을 최대한 빨리 철폐할 것을 권고하였다.³¹ 상기 협약은 연령차별을 명시적으로 금지하지는 않는데, 이것은 차별금지 사유를 명시적으로 밝힌 경우에 비해 연령차별적 처우가 협약의 평등과 비차별 보장과 모순된다는 사실의 증명을 실질적으로 어렵게 하는 것으로 나타난다.

²⁹ Committee on Economic Social and Cultural Rights, general comment No. 6 (1995), para. 41; and Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 27 (2010), para. 36.

³⁰ Committee on Economic Social and Cultural Rights, general comment No. 20 (2009), para. 29.

³¹ Committee on Economic Social and Cultural Rights, general comment No. 6, para. 12.

43. ‘노인을 위한 유엔원칙(United Nations Principles for Older Persons)’과 ‘경제적·사회적·문화적 권리 위원회’의 일반논평 6번 등 이전의 국제지침에서 발견되는 언어 또한 연령주의적 가정을 반영할 수 있는데, "인구통계학적 노화 문제(problem of demographic ageing)"와 "노화의 해로운 영향(detrimental effects of ageing)" 등의 언급이 그러하다. 또한 능력 상실과 건강 악화와 관련된 "elderly"와 "쇠약한(frail)"이라는 용어를 사용하여 노인을 수동적인 돌봄 수혜자로 지칭하기도 한다.³²

44. 인권규범의 보편성에 대한 조건을 달지 않는 장애인 인권 담론과는 달리 특정 권리를 가능한 최대로 누려야 한다는 조건은 고령의 상황에서 보편규범의 편파적 적용을³³ 잘 보여준다.³⁴ ‘장애인 권리협약’은 노인에게 적용되는 의료모델(medical model)과는 달리 장애인 차별에서 벗어난 "타인과 동등하게(on an equal basis with others)"라는 문구를 사용한다.

45. 구속력이 없음에도 국제적으로 공인된 노인 정책의 다수는 국제인권협약 및 기타 유엔 인권조약에서 선언한 권리의 맥락에서 노인의 권리 보호에 관한 지침을 당사국에 제공하고 있다. ‘마드리드 고령화 행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing)’이나 이전의 ‘비엔나 고령화 국제행동계획(Vienna International Plan of Action on Ageing)’은 대부분 연령차별을 다루지는 않지만 ‘마드리드 고령화 행동계획’은 업무 관련 차별의 맥락에서 연령차별을 언급하고는 있다.

³² See Committee on Economic Social and Cultural Rights, general comment No. 6; and United Nations Principles of Older Persons.

³³ Athina-Eleni Georgantzi, "Developing a new framework for human rights in older age: exploration, interpretation and application" PhD dissertation, National University of Ireland Galway, 2020.

³⁴ See Madrid International Plan of Action on Ageing; and Committee on Economic Social and Cultural Rights, general comment No. 6.

B. 지역적 규범에서의 연령주의와 연령차별 (Ageism and age discrimination in regional instruments)

46. ‘미주인권협약(American Convention on Human Rights)’ 제1조에 연령이 명백한 금지 사유로 들어가 있지 않음에도 ‘미주인권재판소(Inter-American Court of Human Rights)’는 이 협약의 비차별 보장에 연령이 포함된다고 주장해왔다.³⁵ 노인권리에 대한 포괄적 보호는 ‘미주노인인권보호협약(Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons)’ 제5조에도 규정되어 있다. 이 협약에서는 65세를 넘지 않게 법으로 기준 연령을 낮추거나 높게 정하는 경우를 제외하고, 노인을 60세 이상으로 정의한다. 연령차별은 늙었다는 인식과 맥락에 따라 결정되며, 60세 이전에 노년기 시작될 수 있기 때문에, 절대적 나이에 기반한 노인의 정의는 이러한 사람에 대한 연령차별 사례의 규범 적용을 제한한다. 구조적 연령주의의 해결을 지지하는 ‘미주노인인권보호협약’의 조항은 32조에서 찾을 수 있다. 이 조항에서 당사국은 노년에 대한 긍정적인 태도를 함양하고 노인에 대한 고정관념적 이미지를 피하기 위한 인식 제고 조치를 행하기로 합의했다.

47. ‘아프리카 인권헌장(African Charter on Human and Peoples’ Rights)’ 제18조는 노인의 신체적, 도덕적 요구에 대한 특별 보호 조치를 규정하고 있다. 아직 발효되지 않은 ‘아프리카 노인에 관한 아프리카인권헌장 의정서(Protocol to the African Charter on Human and Peoples’ Rights on the Rights of Older Persons in Africa)’ 제3조는 노인에 대한 모든 형태의 차별을 금하고, 당사국에 노인을 소외시키는 사회적, 문화적 고정관념을 없애도록 장려하며, 법과 관행에서의 연령차별과 낙인이 존재하는 곳에서의 시정 조치를 요구한다.

48. ‘인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약—유럽인권협약(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental

³⁵ Inter-American Court of Human Rights, *Poblete Vilches and others v. Chile (Merits, Reparations and Costs)*, Judgment of 8 March 2018, paras. 125–143 (discrimination on the basis of age in the delivery of health services).

Freedoms—European Convention on Human Rights)’ 제14조 또는 개정된 ‘유럽사회헌장(European Social Charter)’의 비차별 조항(E조)에 연령이 명시적인 차별의 근거로 들어가 있지 않음에도 ‘유럽인권재판소(European Court of Human Rights)’는 연령이 이들 조항의 기타 지위(other status)의 범주에 해당한다고 견지해왔다.³⁶ 더욱이 노인에 대한 사회적 보호권을 언급하는 ‘유럽사회헌장’ 제23조는 당사국이 삶의 모든 영역에서 연령차별과 싸우고 이를 위해 적절한 법적 체계를 채택할 것을 요구하고 있다. ‘유럽평의회(Council of Europe)’는 노인인권증진에 대한 비구속적 권고안에서³⁷ 연령차별에서의 보호 격차를 인정하고 당사국이 국가별 차별금지법에서 연령을 명시적으로 언급할 것을 권고했다.

49. 연령은 ‘유럽연합 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)’ 제21조와 ‘유럽연합조약(Treaty on European Union)’ 및 ‘EC설립조약(Treaty establishing the European Community)’을 개정한 ‘리스본조약(Treaty of Lisbon)’ 제19조의 차별 금지 사유로 명시돼 있는데, 실제로는 몇 가지 예외가 적용된다. 평등에 관한 장에서 상기 ‘유럽연합 기본권헌장’은 노인이 존엄하고 독립적인 삶을 영위하고 사회에 참여할 수 있는 권리에 관한 구체적인 조항(제25조)을 담고 있다.

50. 전반적으로 기존의 지역적 규범은 불충분한 비준과 한정된 지역 범위로 연령주의와 연령차별을 해소하는데 제한적이다. 더욱이 지역 조약은 다중 교차 차별을 부분적으로만 다루며, 국가가 행해야 할 구체적 의무에 있어서 부족함을 보인다. 특정 규범의 개발은 일반적 인권 조항의 통합을 촉진하고 보다 효율적이고 포괄적인 교차성 문제 해결에 기여할 수 있다.

³⁶ European Court of Human Rights, “Elderly people and the European Convention on Human Rights”, fact sheet, February 2019.

³⁷ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)2 of the Committee of Ministers to member States on the promotion of the human rights of older persons, paras. 6–8.

연령차별에 관한 국제법의 한정된 사례는 연령주의와 연령차별의 법적 틀이 미흡하다는 또 다른 지표이다.

V. 연령주의와 다른 형태의 차별주의 (Ageism and other forms of isms)

51. 연령주의는 성별, 장애, 건강 상태, 민족 출신, 원주민 또는 이주자 지위, 성 정체성과 성적 지향, 사회경제적 지위 및 기타 이유에 따른 다른 형태의 불평등을 악화시킨다. 장수에 대한 가능성 인식이라 함은 노년이 다른 형태의 불평등과 교차하는 방식과 적극적인 사회 참여 기회에 장애물이 미치는 영향 방식 등을 다루는 것이다.

A. 연령주의와 장애인 차별주의(Ageism and ableism)

52. 심신의 특정 특성이 가치 있는 삶에 필수적이라 여기는 가치 체계인 장애인 차별주의는 자주 연령주의와 융합된다.³⁸ 장애인노인은 다른 사람들과 비교하여 적은 수의 서비스만 받을 수 있으며, 장애 급여 및 개인적 지원에 대한 나이 제한을 경험하고, 젊은 장애인에 비해 높은 보호시설 입소 가능성에 맞닥뜨린다. 나이듦의 생물학적 과정에는 장애 발생 가능성의 증가가 존재하나 좋지 않은 건강이 치료를 받아야 할 의학적 상태가 아닌 노년기의 증상으로 여겨질 때 노인은 예방 검진, 외과적 치료, 재활 서비스 및 장기이식 등에서 배제될 위험에 놓인다.

B. 연령주의와 성차별주의(Ageism and sexism)

53. 여성노인도 우울증을 포함하여 일부 건강 상태에 불균형적인 영향을 받으며,³⁹ 건강 정보의 부족으로 고통받는다.⁴⁰ 더 이상 아이를 가질 수 없다는

³⁸ See A/74/186.

³⁹ Chinsung Chung, “The necessity of a human rights approach and effective United Nations mechanism for the human rights of the older person”, 2009.

⁴⁰ See E/2010/4-E/CN.6/2010/2.

이유만으로 여성노인의 성 및 생식적 건강이 무시될 수도 있다.⁴¹ 노년기 성 불평등은 법적 지위, 재산과 토지에의 접근과 통제, 신용거래에의 접근 및 상속권 등 여러 측면에서 나타날 수 있다. 폭력과 학대는 연령과 성별이 교차하는 지점에서 빈번하지만, 장애와의 교차 지점에서도 발생한다.⁴² 예를 들어 마녀 고발과 같은 해로운 관행 또한 여성노인의 삶에 파괴적인 영향을 미칠 수 있다.⁴³

54. 연령주의와 성차별주의의 교차점에서 가부장적 규범과 젊음에의 집착은 남성과 비교해 노인여성의 지위 악화를 빠르게 불러와 여성노인에 대한 구체적이고 가중된 불이익을 초래한다. 예를 들어 노인여성은 자신의 웰빙, 심신의 건강 및 경제적 독립은 자주 등한시하지만 계속된 돌봄 역할의 수행을 요구받는다. 나이가 들면서 성생활과 성폭력이 사라진다는 인식은 여성폭력 및 성과·생식 건강 연구나 정책에서 여성노인을 자주 간과하게 만든다. 종종 종교와 전통의 관습과 믿음에 뿌리를 둔 신화, 편견 및 오해는 성에 관심을 보이는 노인여성이 부적절하게 행동하는 양 판단하게 만든다.⁴⁴ 이러한 교차성에 대한 보다 포괄적인 논의는 나이듦과 성별의 연관성 및 이것이 노인여성의 권리에 미치는 영향 등을 검토한 독립 전문가의 보고서를 참조하기를 권한다.⁴⁵

C. 연령주의와 인종차별주의(Ageism and racism)

55. 연령과 인종이 결합하면 차별이 심해지고 소수 민족 출신의 노인이 비인간화되는 위험이 높아질 수 있다.⁴⁶ 연령주의와 인종차별주의의 교차점에 있는 이러한 시스템적 격차는 정책과 실천에서 거의 다루어지지 않는다.

⁴¹ European Court of Human Rights, *Carvalho Pinto de Sousa Morais v. Portugal* (Application No. 17484/15).

⁴² WHO, "Elder abuse", fact sheet, 15 June 2021.

⁴³ Human Rights Council resolution 47/8.

⁴⁴ Submission of WHO.

⁴⁵ A/76/157.

⁴⁶ See Sue Thompson, *Age Discrimination* (Russell House Publishing, 2005).

코로나 19 팬데믹 기간 소수 민족은 물리적 및 온라인상에서 언어폭력의 대상이 되었으며, 팬데믹 관련 의료 서비스 및 정보를 제공받지 못했는데,⁴⁷ 이는 노인 대상 연령주의와 연령차별이 소수 민족 출신 노인에게 더 가혹하게 작용하는 결과를 만들었다.

56. 소수인종과 소수민족은 만성적 불평등과 광범위한 인종 차별과 배척으로 좋지 않은 건강과 더 큰 취약성의 위험에 놓인 채 노년에 진입할 가능성이 높다.⁴⁸ 이들은 지역사회의 서비스 부재, 건강에 대한 믿음과 행동에 영향을 미치는 문화적 차이, 언어 장벽 및 시스템에 대한 생소함으로 인해 특정 의료 서비스에의 접근 장벽을 경험한다.⁴⁹ 비싼 보험 비용은 소수집단의 의료 시스템 접근에 추가적인 불이익을 초래한다.

57. 소수민족 노인은 시설 접근성이 떨어지는 심각한 빈곤 지역의 열악하고 안전하지 못하며 과밀한 숙소에서 지낼 가능성이 높으며, 이는 외로움과 사회적 배척을 극대화한다.⁵⁰ 인종차별주의는 비하적인 농담과 미묘한 차별에서부터 명백한 인종차별 행위와 제도적 인종차별에 이르기까지 돌봄의 현장에서도 존재한다.⁵¹ 낮은 임금, 긴 노동 시간, 안전하지 않은 작업 환경, 높은 실업률과 같은 고용에서의 열악한 조건은 건강과 빈곤에 대한 추가적인 위험을 야기한다.

⁴⁷ Special Rapporteur on minority issues, “COVID-19 fears should not be exploited to attack and exclude minorities – UN expert”, 30 March 2020.

⁴⁸ Maria Evandrou and others, “Ethnic inequalities in limiting health and self-reported health in later life revisited”, *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 70, No. 7 (2016), pp. 653–662.

⁴⁹ Ala Szczepura, “Access to health care for ethnic minority populations”, *Postgraduate Medical Journal*, vol. 81, No. 953 (2005), pp. 141–147.

⁵⁰ Maria Evandrou and others, “Ethnic inequalities in limiting health and self-reported health in later life revisited”.

⁵¹ Saloua Berdai Chaouni, “Elderly care must pay more attention to exclusion mechanisms”, 11 June 2021.

D. 레즈비언, 게이, 양성애자, 성전환자 및 간성 노인에 대한 연령주의와 차별
(Ageism and discrimination against older lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons)

58. 레즈비언, 게이, 양성애자, 성전환자 및 간성 노인은 사회적 고립, 경제적 불안정, 노숙, 나쁜 건강 등의 영향에 가장 취약한 집단 중 하나이다. 이들은 또한 법과 정책 및 사회 전반에 걸쳐 대부분 무시되는 가장 도외시되는 집단 중 하나이다. 고령은 다른 노인에게 미치는 영향과 비슷하게 레즈비언, 게이, 양성애자, 성전환자, 간성 노인의 삶에 작용하지만, 그들이 경험하는 이중적 차별은 성적 성향, 성 정체성, 성적 특성과 연관된 낙인 때문에 더욱 심각해진다. 차별과 낙인의 경험은 레즈비언, 게이, 양성애자, 성전환자, 간성 노인이 공공 기관을 불신할 수도 있다는 것을 의미하는데, 이러한 불신은 이들의 사법 제도 이용 의지를 꺾을 수 있다.⁵²

* 이번 국문 번역 요약본은 원문의 ‘IV. 법과 정책적 틀’과 ‘V. 연령주의와 다른 형태의 차별주의’를 담았습니다. 더욱 자세한 내용은 아래 링크의 보고서 원문을 참고하여 주시기 바랍니다 (<https://undocs.org/A/HRC/48/53>).

* 아셈노인인권정책센터는 아셈 지역과 국제사회의 고령화와 노인인권 관련 자료를 정기적으로 모니터링하고 주요 자료를 요약 및 번역하여 공유하고 있습니다. 자료의 내용에 대한 책임은 각 기관에 있음을 참고하여 주시기 바라며, 번역에 대한 의견이 있으시면 담당자(elee@asemgac.org)에게 연락해주시기 바랍니다.

⁵² Submission of OutRight Action International and Eastern European Coalition for LGBT+ Equality.